IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 5)
z dnia 21 stycznia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 5)

21 stycznia 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zientarskiego (KO),** zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 67/19, SK 80/19, SK 58/19, SK 18/19, SK 63/19, P 12/19.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Andrzej Herbet, Marzena Laskowska, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Marcin Spyra** – eksperci Biura Analiz sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Czy są uwagi do zaproponowanego porządku dziennego. Nie ma. Mamy kworum, więc możemy rozpoczynać. Dziś mamy siedem spraw trybunalskich.

Do pierwszej sprawy o sygn. SK 67/19 wyznaczony jest pan poseł Wróblewski. Proszę bardzo o zabranie głosu, panie pośle.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga została wniesiona przez pana … Proponowane stanowisko Sejmu jest takie, aby wnieść o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Chodzi o art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy z 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Skarżący był w momencie wniesienia skargi żołnierzem służby kontraktowej, a więc był żołnierzem zawodowym, ale na czas określony w kontrakcie. W 2015 roku wystąpił o powołanie go do stałej służby wojskowej, a wówczas pełnił służbę jako starszy szeregowy. Jego wniosek został odrzucony przez dowódcę Brygady Strzelców Podhalańskich. W kolejnej instancji podtrzymał tę decyzję dowódca generalny Rodzajów Sił Zbrojnych wskazując, że byłoby to możliwe, gdyby jako starszy szeregowy objął stanowisko służbowe w korpusie podoficerów zawodowych lub oficerów zawodowych. Zgodnie z regulacją ustawy musiałby uzyskać mianowanie na odpowiedni stopień wojskowy, wtedy dopiero mógłby wystąpić z wnioskiem o powołanie do służby stałej. Skarżący nie przyjął tej decyzji i wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, która została później odrzucona. Ostatecznie sprawa została rozstrzygnięta przez NSA z takim samym, jak wcześniej, skutkiem. Po oddaleniu skargi kasacyjnej skarżący wyczerpał drogę sądową i miał podstawę do wystąpienia ze skargą konstytucyjną.

Podstawowa uwaga, z którą nie sposób się nie zgodzić, jest taka, że ta skarga jest bardzo lakonicznie uzasadniona. Zarzuty oraz argumenty zostały przedstawione w skardze konstytucyjnej w sposób niezwykle oszczędny. Skarżący zarzucał, że art. 9 ust. 3 pkt 1 narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego – art. 2 konstytucji, zasadę równości wobec prawa, czyli art. 32 konstytucji, ponieważ nie dopuszcza powołania do służby stałej żołnierza, który należy do korpusu szeregowych zawodowych. Taka decyzja pozbawiła go, w ocenie skarżącego, prawa do stabilizacji zawodowej, uzyskania gwarancji

zatrudnienia w przyszłości, podczas gdy żołnierze pozostałych dwóch korpusów, czyli oficerowie i podoficerowie, także ci będący żołnierzami rezerwy, mogli zostać powołani do służby stałej.

Oczywiście, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Tak jest też w tym przypadku.

Po dokonaniu analizy należy powiedzieć, że skarga nie odpowiada formalnym warunkom jej wniesienia. Po pierwsze dlatego, że uzasadnienie jest bardzo lakoniczne. Nie wystarczy, żeby w uzasadnieniu skarżący wskazał na przepis, który w jego ocenie jest niekonstytucyjny, nie wystarczy, żeby wskazał też, które, w jego ocenie, przepisy konstytucji narusza, ale powinien opisać sposób tego naruszenia. Krótko mówiąc, to uzasadnienie musi mieć charakter pełny. Musi wyjaśnić, na czym zarzucana niekonstytucyjność polega. Można powiedzieć, że w tym uzasadnieniu takiego przekonywującego wywodu zabrakło. W większości uzasadnienie składa się z przytoczenia stanu faktycznego i przedstawienia całej tej historii, o której w skrócie wspomniałem.

Po drugie, należy wskazać na art. 79 ust. 1, który stanowi o prawie do wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z tym przepisem możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej zarezerwowana jest dla tych osób, których konstytucyjne prawa lub wolności zostały naruszone. TK w dotychczasowym orzecznictwie dość ściśle trzyma się tej formuły. Jednym słowem, nie wystarczy powoływanie się na jakąś zasadę konstytucyjną, nawet naczelną zasadę konstytucyjną, taką jak art. 2 – czyli zasadę demokratycznego państwa prawnego – tylko należy wskazać jedną z konstytucyjnych wolności lub praw. Art. 2, co do zasady, nie może być samodzielnym wzorcem. Gdyby nawet w pewnych nadzwyczajnych sytuacjach ktoś chciał powołać się na art. 2, to musiałby wykazać jakieś prawo czy wolność, które z tego artykułu są wywodzone i nie zostały zapisane w żadnym innym przepisie konstytucji. Tak w tym przypadku nie było.

Podobny zarzut jest związany z drugim wzorcem konstytucyjnym, który został ujęty przez skarżącego, czyli art. 32 – zasada równości. Także w tym przypadku TK wskazuje, że samo przywołanie art. 32 nie wystarczy, że jest to zasada, która ma charakter prawa drugiego stopnia. Wielokrotnie wyrażane stanowisko TK jest takie, że zasada równości powinna być przytaczana łącznie z jakimś konkretnym, innym przepisem konstytucyjnym bądź prawem i wolnością wyrażaną w konstytucji. To jest związane z założeniem, że konstytucyjna zasada równości nie ma charakteru absolutnego i abstrakcyjnego, ale zawsze funkcjonuje w pewnym kontekście sytuacyjnym, więc musi być odniesiona do zakazów lub nakazów, albo nadania uprawnień określonym jednostkom w porównaniu ze statusem innych jednostek. W konsekwencji tego trzeba wskazać określone, konkretne prawo podmiotowe bądź wolność lub obowiązek o charakterze konstytucyjnym, które, w ocenie skarżącego, zostały naruszone.

Z tych przyczyn trzeba zgodzić się ze stanowiskiem przygotowanym przez BAS, że należy umorzyć tę skargę, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Pewnym dodatkowym kontekstem tej sprawy jest to, że w momencie, w którym skarżący rozpoczął ten spór, najpierw przed sądami, a teraz przed sądem konstytucyjnym, żołnierze w służbie kontraktowej mogli służyć tylkom12 lat. W 2016 roku to ograniczenie zostało, w wyniku nowelizacji, zniesione, czyli obecnie ci żołnierze mogą dosłużyć do 15 lat, tj. do momentu, w którym przysługują im uprawnienia emerytalne. Można powiedzieć, że tego rodzaju sprawy mają już dziś inny kontekst.

Mam natomiast jedną wątpliwość, którą chcę się podzielić z Wysoką Komisją. W pkt 6 tego stanowiska jest zawarta informacja, która nadaje szerszy kontekst tej sprawie. Wskazuje ona na to, że skarżący się żołnierz i tak nie mógłby domagać się, nawet gdyby te przepisy były inaczej skonstruowane, przeniesienia do służby stałej, dlatego że ostatnia jego ocena roczna była oceną dostateczną, a tylko w przypadku ocen dobrych i wyższych można wnioskować o kolejny kontrakt. Tym bardziej nie mógł domagać się, nawet gdyby istniały odpowiednie przepisy, przeniesienia do służby stałej.

Nie jestem pewien, czy ta informacja w takim stanowisku powinna się znajdować, bo nie dotyczy ona podstawowego problemu konstytucyjnego. Wchodzimy w kwestie nawet nie słusznościowe a osobiste. Trochę pobrzmiewa z tego stanu faktycznego kon-

flikt, który się tam toczył. Nie mówię, że tak na pewno nie powinno być. Raczej stawiam pytanie: Czy taka kwestia powinna się znaleźć w takim stanowisku?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skarżący zarzuca tym przepisom pominięcie?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Skarżący zarzuca to, że ci szeregowcy, którzy są na kontrakcie, nie mogą przejść do służby stałej.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy skarżący inaczej interpretuje przepis, czy zarzuca pominięcie, czyli twierdzi, że nie ma przepisu umożliwiającego mu przejście?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Nie ma takiego przepisu, natomiast to uzasadnienie jest na tyle szczątkowe, że on w ogóle nie operuje takim pojęciami, jak pominięcie czy zaniechanie ustawowe.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję panu posłowi za bardzo obszerny referat. Chcę jedynie podkreślić, że BAS w pkt 6, po analizie kontekstu konstytucyjnego napisał, że niezależnie od podniesionych wyżej okoliczności uzasadniających wniosek o umorzenie postępowania, odnotowania wymaga kwestia, o której mówił pan poseł. Chodzi o tę ocenę, która i tak skutkowałaby wątpliwościami co do celowości rozpoznania skargi konstytucyjnej. To jest jakby na zupełnym marginesie i nie jest to włączone do analizy słuszności ewentualnego przyszłego postępowania przed TK.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Dlatego właśnie wydaje mi się, że nie należy podnosić tej kwestii. Po co jest skarga konstytucyjna? Po to, żeby mógł wystąpić z nią obywatel, który czuje, że jego prawa czy wolności konstytucyjne zostały naruszone. My dochodzimy w analizie do wniosku, że nie ma podstaw konstytucyjnych, żeby tę skargę wspierać. Niepotrzebne jest też wypominanie mu niektórych okoliczności, które mogą być niesympatyczne i niepotrzebne. W tym sensie stawiam pytanie: Czy ten fragment jest w ogóle potrzebny?

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję. Proszę o zabranie głosu eksperta z BAS, bo jest pytanie pana posła, czy to należało przedstawiać. Bardzo proszę.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, odnosząc się do kwestii podniesionej przez pana posła chcę powiedzieć, że – jak słusznie zostało to odnotowane – jest to obserwacja, która nie stanowi przesłanki sformułowanego w projekcie stanowiska wniosku o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność rozpoznania skargi. Jest to odniesienie się do drugiej z przesłanek umorzenia, występującej w ustawie o TK, czyli zbędności. Przesłanka zbędności rozpoznania skargi jest niezwykle nieostra. Trudno byłoby w tej chwili wskazać jakieś ramy, które dałoby się rekonstruować z dotychczasowego orzecznictwa TK, kiedy ta niecelowość zachodzi.

W kontekście tej drugiej przesłanki sformułowany został przepis, który mówi o wymogach uzyskania co najmniej dobrej oceny służby, żeby można było podpisać kontrakt z żołnierzem zawodowym lub powołać go do służby stałej. Ten wymóg i przepis stanowią podstawę podjęcia decyzji, która zapadła w sprawie skarżącego.

Ma to mieć znaczenie dodatkowe, wzmacniające, perswazyjne i nie jest przesłanką konkluzji mówiącej o niedopuszczalności rozpoznania skargi. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję. Jeszcze pan poseł Szarama chce zadać pytanie.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Myślę, że stanowisko BAS jest zasadne, dlatego że przy skardze, gdy nie jest do końca sprecyzowane, jaka jest podstawa skargi, gdy TK na posiedzeniu niejawnym dopuści

tę skargę, to może powstać taka sytuacja, że nastąpi doprecyzowanie skargi przed rozpoczęciem albo po rozpoczęciu rozprawy. Ten argument może się przydać, tym bardziej że tu jest najprawdopodobniej istota całego problemu. Gdy widzę, że ktoś, kto przechodzi przez wszystkie instancje sądowe chcąc dostać się do jakiejś pracy – nazwijmy to w ten sposób – to trzeba się poważnie zastanowić, dlaczego pracodawca nie chce tej osoby przyjąć.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Pewnie ze względu na tę druga przesłankę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mamy tutaj dwa podejścia. To jest trochę formalistyczne, ale to nie zaszkodzi.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Należy zwrócić uwagę na specyfikę służby wojskowej i tego kontekstu, w którym jest ta konkretna osoba. My jej nie znamy. Może jest tak, że konkretne cechy tej osoby wpłynęły na niską ocenę, na stan jego rozgoryczenia i późniejszą konsekwencję w dążeniach w tej sprawie. Może też być tak, bo wiemy, że są takie sytuacje, takie relacje – to nie dotyczy tylko pracy w wojsku, ale też niektórych innych kontekstów, np. pracy na wyższych uczelniach. Zupełnie inny kontekst, ale też szereg trudności, które nawet nie są uregulowane w przepisach prawa. Nie wiemy, jaka realnie była sytuacja tego żołnierza. Nie znamy jego motywacji. Wydaje mi się, że w tym projekcie wystarczyłoby ograniczyć się do tych argumentów prawnych, które zostały przytoczone.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania wniosku o umorzenie postępowania w sprawie konstytucyjności. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (19) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 80/19. Nie mamy wyznaczonego posła sprawozdawcy, w związku z tym proszę przedstawiciela BAS o zabranie głosu. Proszę bardzo.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, sprawa o sygnaturze SK 80/19 została zainicjowana w trybie skargi konstytucyjnej spółki prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż. Spółka ta kwestionuje przepisy, które określają przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, a mianowicie: art. 2 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a także, w związku z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Skarżąca kwestionuje, zrekonstruowaną z powyższych przepisów normę, w zakresie, w jakim umożliwia ona opodatkowanie podatkiem od nieruchomości obiektów obudów górniczych, które nie są wymienione *expresis verbis*, jako budowle, w ustawie – Prawo budowlane. Jak wspomniałam, skarżąca prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż i względem niej organy podatkowe – działając na podstawie kwestionowanej regulacji – określiły zobowiązanie w podatku od nieruchomości, w tym podatek od nieruchomości od obudów znajdujących się w podziemnych wyrobiskach górniczych. Kwalifikacja taka, w opinii skarżącej, nie wynika jednak z przepisów prawa, ale z konsekwentnej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której sąd wykorzystał niedopuszczalny w interpretacji prawa daniowego argument *a simili*. Zdaniem skarżącej zakwestionowana przez nią regulacja godzi w prawo własności do należących do niej środków pieniężnych i wskazuje przy tym wzorzec ulokowany w art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji. W opinii skarżącej, pozostawienie dookreślenia przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości rozstrzygnięciom organów stosujących prawo godzi w konstytucyjną zasadę nakładania ciężarów publicznoprawnych w drodze ustawy. Z tego względu jako wzorce dodatkowe wskazane zostały art. 84 i art. 217, w związku z art. 2 konstytucji.

Analiza skargi złożonej w niniejszej sprawie doprowadziła do diagnozy uchybień w piśmie procesowym, które doprowadziły do konkluzji zawartej w projekcie naszego stanowiska, w którym wnosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W tej sprawie doszło do kumulacji dwóch przyczyn, które uzasadniają wniosek o umorzenie postępowania. Po pierwsze, analiza uzasadnienia tej skargi skłania do stwierdzenia, że istnieją poważne wątpliwości co do spełnienia przez pismo wymogów przesądzających o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi, mianowicie wskazania przez skarżącą konstytucyjnej wolności lub prawa oraz sposobu, w jaki – zdaniem skarżącej – konstytucyjna wolność lub prawo zostały naruszone. Należy też podnieść, że w odrębnym punkcie swojego pisma procesowego skarżąca wskazuje sposób – w jej mniemaniu – w jaki orzeczenia NSA wydane w jej sprawach naruszyły jej konstytucyjnie prawo własności.

Argumentacja przytoczona w skardze polega w istocie na stwierdzeniu faktu, że nałożenie podatku ogranicza prawo własności. Nie spełnia to wymogów wynikających z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK. Naszym zdaniem, z przywołanych wypowiedzi nie wynika stosowna „indywidualizacja" niedozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe, polegająca na wskazaniu tego, w jaki sposób skarżąca spółka została osobiście i bezpośrednio dotknięta naruszeniem wolności lub praw określonych w konstytucji. Argumentem wzmacniającym na rzecz przedstawionej tezy jest fakt, iż podobny problem konstytucyjny badał Trybunał Konstytucyjny w sprawach o sygn. akt SK 19/10 oraz SK 25/12. Wówczas pod rozwagę Trybunału trafiły wątpliwości konstytucyjne skarżących – analogicznie jak w niniejszej sprawie – które sprowadzały się do tego, że podstawowym zarzutem sformułowanym i uprawdopodobnionym przez inicjatorów postępowania było naruszenie przez kwestionowane przepisy zasad poprawnej legislacji. Natomiast argumentacja w zakresie pozostałych wzorców kontroli w analizowanej sprawie SK 80/19, art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji, sprowadzała się zasadniczo do wykazania, że ich naruszenie jest konsekwencją niezgodności zaskarżonych unormowań z wymogami poprawnej legislacji.

W przywołanych sprawach o sygn. akt SK 19/10 oraz SK 25/12, Trybunał Konstytucyjny nie zaakceptował sposobu uprawdopodobnienia naruszenia prawa wynikającego z art. 64 ust. 1 konstytucji, które sprowadzało się do wykazania naruszenia zasady określoności prawa wyprowadzanej z art. 84, art. 217 i art. 2 konstytucji.

Jednocześnie należy podkreślić, że wymóg odpowiedniego uargumentowania naruszenia wzorców konstytucyjnych, które wynikają z art. 64 ust. 1 i 3 konstytucji, ma w niniejszej sprawie kapitalne znaczenie także dlatego, że w świetle ugruntowanego orzecznictwa TK regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma swoją wyraźną podstawę konstytucyjną w art. 84 konstytucji. Co więcej, Trybunał wywiódł, że: „Obciążenia podatkowe są pod względem aksjologicznym oparte na pojęciu dobra wspólnego, którym jest Rzeczpospolita Polska". Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznoprawnych nie może być rozpatrywane jako niekonstytucyjne ograniczenie prawa własności.

W istocie konkluzja jest taka, że spółka formułuje zarzut niekonstytucyjności wskazanej przez nią regulacji ze względu na naruszenie zasady poprawnej legislacji, bez umotywowanego odwołania się do konstytucyjnej regulacji wolności i praw człowieka i obywatela, co jest wymogiem, który wypływa z art. 89 ust. 1 konstytucji.

Jest natomiast niedopuszczalne utożsamianie naruszenia art. 64 konstytucji z koniecznością uiszczenia podatku i doznanym w ten sposób uszczerbkiem ekonomicznym. Niezależnie od przedstawionego argumentu, przemawiającego na rzecz umorzenia tego postępowania, również należałoby odnieść się do zarzutów sformułowanych w skardze, ponieważ – jak wskazuje sama skarżąca – jej zastrzeżenia co do konstytucyjności regulacji poddanej przez nią kontroli TK dotyczą wyłącznie zasady uznania obudowy górniczej za konstrukcję oporową, będącą jednym z rodzajów budowli i w konsekwencji objęcia obudów podatkiem od nieruchomości. Tak przyjęta argumentacja przemawia na rzecz tezy, że skarżąca w istocie nie tyle kwestionuje samą definicję budowli, zawartą we wskazanej przez nią regulacji, ile jej interpretację i sposób zastosowania w postępowaniu indywidualnym prowadzonym w jej sprawie. W przekonaniu skarżącej,

organy orzekające w jej sprawie posłużyły się, na podstawie kwestionowanych przepisów, prawotwórczą wykładnią, która umożliwiła zaliczenie obudów górniczych do kategorii konstrukcji oporowych, a tym samym do obciążenia ich podatkiem od nieruchomości.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że konstrukcja skargi konstytucyjnej, taka jaką dostajemy w prawie polskim, wyklucza merytoryczne rozpoznanie skargi, której zarzuty dotyczą postępowania organów orzekających w sprawie i koncentrują się na wykazaniu błędnego zastosowania zaskarżonego przepisu, co *expresis verbis* czyni skarżąca w piśmie procesowym inicjującym to postępowanie.

W związku z powyższym kwalifikujemy zarzuty skarżącej jako takie, które dotyczą niekorzystnej dla niej interpretacji zaskarżonej regulacji, a tym samym skierowane są przeciwko rozstrzygnięciom sądów, które utrzymują w mocy decyzje organów podatkowych w jej sprawach. Było kilka orzeczeń wydanych w okolicznościach tej konkretnej sprawy.

W związku z powyższym należy – zdaniem BAS – uznać należy, że zarzuty, które są sformułowane w skardze, mają na celu podważenie, dokonanej przez organy podatkowe i sądy, prawno-podatkowej kwalifikacji obudów górniczych, która to kwalifikacja stanowiła podstawę rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej.

Niniejsza skarga dotyczy stosowania prawa, co czyni ją niedopuszczalną w świetle modelu skargi konstytucyjnej przyjętego w prawie polskim. Również ta konstatacja stanowi argument na rzecz konieczności umorzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Kończąc, niejako na marginesie mojej wypowiedzi, należałoby zwrócić uwagę, że skarga, którą skarżąca zainicjowała postępowanie, stanowi kolejna próbę poddania kontroli konstytucyjności przepisów definiujących pojęcie budowli, jako przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Postępowania te zakończyły się umorzeniami ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trzeba podkreślić, że skarga skarżącej w niniejszej sprawie oznacza się bardzo bliskim podobieństwem do skarg, które zainicjowały postępowania w sprawach o sygn. akt SK 19/10 oraz SK 25/12, a także SK 45/15. Zbieżność występuje co do przedmiotów kontroli, wzorców kontroli, a także powołanych zarzutów.

Nie będę w tym momencie odnosiła się do poszczególnych skarg, ale we wszystkich trzech postępowaniach TK przyjął, że pomimo powołania przez inicjatora kontroli konstytucyjności art. 64 ust. 1 i 3, jako wzorca kontroli, zarzuty skarg związane były wyłącznie z naruszeniem określoności przepisów prawa i zmierzały w istocie do wykładni kwestionowanych przepisów. TK odrzucił tym samym argumentację skarżących, że obowiązek zapłaty podatku na podstawie nieprecyzyjnych przepisów prowadzi do powstania uszczerbku majątkowego, który narusza ich, konstytucyjnie chronione, prawo własności. Uznał, że zarzuty skarg związane są wyłącznie z naruszeniem wymogów określoności przepisów prawa i zmierzają do uzyskania korzystnej dla skarżących interpretacji tych przepisów.

W opinii BAS skarga, która zainicjowała sprawę SK 80/19, powiela te uchybienia, które przesądziły o niedopuszczalności prowadzenia postępowania w sprawach zainicjowanych wymienionymi powyżej skargami konstytucyjnymi. Z tego względu w konkluzji projektu stanowiska znalazła się propozycja umorzenia postępowania w tej sprawie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Bardzo dziękuję za jasne i jednoznaczne przedstawienie zarówno sprawy, jak i kwestii porównawczych, które są bardzo istotne dla podjęcia tej decyzji.

Czy ktoś chciałby zabrać głos? Pan poseł Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Skarżąca mówi, że obciążenia podatkowe powinny jasno wynikać z przepisów. Konkretny przepis powinien mówić, że z jakiego tytułu strona jest zobowiązana zapłacić podatek. Czy te obudowy, za które podatek jest przedmiotem sporu – czy one są wykazane w sposób precyzyjny i indywidualny w ustawie, czy nie? Czy była to tylko kwestia interpretacji sądu?

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Proszę panią mecenas o odpowiedź.

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Odnosząc się do pytania pana przewodniczącego, trzeba przede wszystkim wskazać, że opodatkowanie podatkiem od nieruchomości zależy od zakwalifikowania danego obiektu do kategorii budowli. To wynika z normy rekonstruowanej z zaskarżonej regulacji. Przy czym mamy bezpośrednie odwołanie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane: „Ilekroć w ustawie jest mowa o budowli należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak…”. W tym miejscu jest dwukropek i następuje egzemplifikacja tych obiektów, które są traktowane przez ustawodawcę jako budowle. Wśród tych kilkunastu obiektów są wskazane wprost konstrukcje oporowe. Konstrukcje oporowe, jako takie, klasyfikowane były też jako: „obudowy górnicze zainstalowane w podziemnym wyrobisku górniczym”, ponieważ stawiają opór ziemi tak, aby umożliwić wydobywanie kopalin ze złoża.

Jest to zasadne działanie, zarówno organów, jak i sądów orzekających w sprawie, dlatego że sądy te orzekały już po ogłoszeniu sentencji TK w sprawie o sygn. akt P 33/09. Trybunał w przywołanym wyroku stwierdził, że – biorąc pod uwagę duże zróżnicowanie obiektów i urządzeń, które są usytuowane w podziemnych wyrobiskach górniczych, do których można zaliczyć: rurociągi do odprowadzania wody, przewody sieci energetycznej, przenośniki taśmowe itd. – nie da się jednoznacznie w ustawie *expresis verbis* wskazać wszystkich możliwych urządzeń, które są ulokowane w podziemnych wyrobiskach górniczych. Stwierdził też, że nazwa urządzenia nie musi być identyczna – wbrew twierdzeniom skarżącej – z którąkolwiek z nazw wprost wskazanych w art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane. Dziękuję

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję bardzo. Rozumiem, że sprawa została wyjaśniona. Proponuję przystąpienie do głosowania nad wnioskiem o umorzenie postępowania. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (23) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 58/19. Sprawozdawca pan poseł Bartłomiej Wróblewski, bardzo proszę.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Bardzo dziękuję. Tym razem mówimy o skardze konstytucyjnej z maja 2019 roku. W proponowanym stanowisku sugerowane jest umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Skarżący kwestionują art. 76 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Wskazują, że w ich ocenie ten przepis narusza art. 64 ust. 1 i ust. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji, a także wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji, w zw. z art. 64 ust. 1 i ust. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Jaki był stan faktyczny? Skarżący są współużytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowej położonej w Sopocie oraz współwłaścicielami lokalu stanowiącego odrębna nieruchomość, położonego w budynku posadowionym na nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego. Prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione na 99 lat, z czego 12 lat już minęło. Rada miasta Sopot już w 1998 roku podjęła uchwałę podwyższającą stawkę procentową opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Ta opłata jest rzeczywiście bardzo wysoka, bo ustalona na 15% ceny gruntu. Od chwili nabycia prawa użytkowania w 2007 roku do chwili wniesienia skargi, skarżący uiścili opłaty odpowiadające 165% wartości nieruchomości, czyli przekraczające wartość tej nieruchomości. Skarżący wnieśli w 2016 roku skargę do WSA

w Gdańsku, w której domagali się stwierdzenia nieważności uchwały rady w całości. Częściowo WSA przychylił się do ich skargi i stwierdził nieważność § 1 ust. 2 tej uchwały, a w pozostałym zakresie skargę odrzucił. WSA zgodził się, że ustawodawca uzależnił wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana. Przyjął także, że możliwość podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej nie oznacza ani konieczności podwyższenia, ani możliwości podwyższenia opłaty do dowolnie wybranej wysokości. Stwierdzono także, że jest sprzeczne z istotą użytkowania wieczystego stosowanie opłaty rocznej w wysokości 15% ceny gruntu. Taka stawka prowadzi bowiem do pokrycia aktualnej rynkowej ceny tej nieruchomości w czasie znacznie krótszym niż okres, na który zazwyczaj ustanawia się prawo użytkowania wieczystego, tj. 99 lat. Sprawa trafiła później do NSA, ponieważ wyrok pierwszej instancji został zaskarżony przez radę miasta Sopot. NSA przyjął inne stanowisko, bo stwierdził, że w ustawie nie ma żadnych kryteriów, które wskazywałyby w jakich ramach rada miasta może działać, żeby podwyższyć takie opłaty. Wskazał także, że podwyższenie opłat może nastąpić wyłącznie przed oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, a samo oddanie ma charakter kontraktowy. Skarżący zgodzili się na taką wysokość w momencie podpisywania umów. Innymi słowy, w ocenie NSA decydujące znaczenie należałoby przyznać zasadzie swobody umów. Oznacza to, że nie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego. Brak jest też elementu zaskoczenia stron.

Skarżący nie zgodzili się z wyrokiem NSA i wnieśli skargę konstytucyjną, bo uważają, że art. 64 ust. 1 konstytucji został naruszony, że ustalanie rocznych opłat na dowolnym poziomie narusza istotę użytkowania wieczystego oraz związanego z nim prawa odrębnej własności lokalu w budynku posadowionym na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste. Opłaty nie mogą być ustalane w sposób jednostronny i arbitralny, a tak się tutaj stało, bo to obniża ekonomiczną atrakcyjność użytkowania wieczystego. Wskazują także, że w związku z wysokimi opłatami rocznymi niemożliwe jest opłacalne wynajęcie użytkowanych nieruchomości. Dodatkowo wskazali też na ten element, który rzeczywiście zmienia ich sytuację, ponieważ są właścicielami odrębnego lokalu posadowionego na tym gruncie, który został oddany w użytkowanie wieczyste.

Należy przyjąć stanowisko przedstawione w propozycji BAS, bo można mieć wątpliwości, czy ta skarga konstytucyjna realizuje przesłanki, czy możliwe jest wydanie wyroku w tej sprawie. Po pierwsze dlatego, że kwestionowana jest wywodzona z tego przepisu norma, która nie wynika z powtarzalnego i powszechnego sposobu wykładni zaskarżonego przepisu, czyli na temat tej sprawy są różne poglądy wyrażane w orzecznictwie sądowym. Po drugie, podobnie jak w pierwszej skardze, którą omawiałem, są wątpliwości co do tego, czy uzasadnienie, które zostało załączone do tej skargi, jest wystarczające. Jest ono bowiem logicznie niespójne, a metodologicznie niepełne.

Jak wiemy, zgodnie z orzecznictwem TK – należy pamiętać, że orzeczenie TK sformułowane jest zawsze w odniesieniu do konkretnego przepisu jako jednostki redakcyjnej – ostatecznym przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest norma prawna, która z danego przepisu wynika. Realna ocena naruszenia konstytucyjnych praw i wolności zawsze wymaga uwzględnienia praktyki i tego, jak ten przepis jest w praktyce rozumiany, jak ta norma jest w praktyce stosowana. W tym przypadku mamy dwie równoległe linie orzecznicze. Skarżący powinien wykazać, że norma, którą wywodzi z zaskarżonego przepisu, rzeczywiście wynika z powtarzalnej i powszechnej interpretacji tego przepisu przyjętej przez sądy i organy administracji. Trybunał nie ma, co do zasady, kompetencji do orzekania o konstytucyjności jednej ze sprzecznych interpretacji, a ujednolicanie linii orzeczniczej pozostaje zadaniem, odpowiednio, Naczelnego Sądu Administracyjnego albo Sądu Najwyższego. W tym przypadku mamy taką sytuację. W stanowisku omówione są te dwie konkurencyjne linie orzecznicze. Zgodnie z jedną ustawodawca nie ma żadnych ograniczeń, jeżeli chodzi o ustalanie wysokości tych opłat, a zgodnie z drugą nie mogą być one ustalane w sposób dowolny.

Konkluzja jest taka, że na obecnym etapie rozwoju praktyki, to zagadnienie nie może być przedmiotem wyroku TK, ale powinno być rozstrzygnięte w ramach nadzoru judykacyjnego. Stąd wydanie wyroku należy uznać za niedopuszczalne.

Druga kwestia jest związana z niedopełnieniem obowiązku właściwego uzasadnienia sformułowanych zarzutów niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tych zarzutów, w zakresie, w którym wnoszą o stwierdzenie niezgodności. Należy stanąć na stanowisku, że tego obowiązku skarżący niedopełniali. Można przytaczać szczegółowe argumenty na rzecz tej tezy, że uzasadnienie skargi jest nieprecyzyjne, nie przedstawia się normy wynikającej ze wskazanego przepisu, że zostały pominięte kluczowe elementy konieczne do rozstrzygnięcia sformułowanego problemu konstytucyjnego.

Między innymi należy wskazać na to, że w tym przypadku mamy do czynienia z taką kwestią, że należałoby wyważyć interesy, z jednej strony użytkownika wieczystego, a z drugiej strony właściciela nieruchomości. Nie jest to taka prosta sytuacja, że mamy ograniczenie i ingerencję władzy, tylko są tu dwa konkurujące ze sobą prawa, a jedno z nich należy do organu samorządu terytorialnego, co nie zmienia to faktu, że samorząd terytorialny też ma prawo własności tej nieruchomości. Dalej należy wskazać, że w uzasadnieniu nie ma odniesienia do tego, że mamy tu do czynienia z konsensualnym ustalaniem wysokości opłat. Trudno mówić o jednostronnej ingerencji władzy publicznej w prawo użytkowania wieczystego, jako że te opłaty zostały ustalone przed oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste.

W związku z powyższym skarga powinna zostać umorzona na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję bardzo za bardzo obszerne przedstawienie problemu. Otwieram dyskusję, Czy są pytania lub głosy w dyskusji? Nie ma. Dziękuję bardzo. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego przez pana posła stanowiska, czyli umorzeniem postępowania? (18) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do sprawy o sygn. SK 18/19. Także pan poseł Wróblewski. Jest prośba prezydium o bardziej skondensowane przedstawienie sprawy. Proszę bardzo.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Proszę pana mecenasa z BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna o sygn. akt 18/19 została wniesiona przez 7 osób fizycznych, które skarżą art. 229 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Kwestionują konstytucyjność tego przepisu w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Skarżący zarzucają niezgodność tego przepisu z szeregiem postanowień konstytucyjnych dotyczących gwarancji własności – art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2.

Zaskarżony przepis stanowi co następuje: „Roszczenie, o którym mowa w art. 136 ust. 3, nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej".

Z kolei art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się zakwestionowany przepis, ma następujące brzmienie: „Poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ gospodarujący zasobem nieruchomości. Warunkiem zwrotu wywłaszczonej nie-

ruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140".

Skarga postała na tle następującego stanu faktycznego. Na podstawie art. 6 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości Skarb Państwa nabył od poprzedniczek prawnych skarżących nieruchomość położoną w Gdyni. Ta działka, oznaczona jako jedna działka ewidencyjna, została następnie podzielona na działki, a potem nastąpiło połączenie z innymi działkami. Wreszcie nastąpił kolejny podział nieruchomości, w wyniku którego powstała działka nr 798/150, na której z kolei nie został zrealizowany ostatecznie zadeklarowany w umowie sprzedaży cel publiczny. Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, prawo użytkowania wieczystego całej wyżej wymienionej nieruchomości, zarówno w części zabudowanej jak i niezabudowanej, zostało przeniesione na ówczesne Przedsiębiorstwo Państwowe „Orbis", następnie przekształcone w spółkę akcyjną „Orbis" S.A. Prawo użytkowania wieczystego, po stronie użytkownika wieczystego ujawniono 18 stycznia 1995 r.

Spadkobiercy poprzednich właścicielek nieruchomości wystąpili w 2013 r. o zwrot części wywłaszczonej nieruchomości, czyli tej niezabudowanej działki, która powstała z wywłaszczonej pierwotnie działki. Prezydent miasta Gdyni odmówił zwrotu nieruchomości. Decyzję tę utrzymał w mocy wojewoda pomorski. WSA w roku 2014 oddalił skargę skarżących na decyzję wojewody pomorskiego. Wyrokiem z 11 stycznia 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od tego wyroku.

W ocenie skarżących art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sposób nadmierny, nieproporcjonalny oraz nieuzasadniony narusza zasadę ochrony własności oraz zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości w razie niezrealizowania na niej zakładanego celu publicznego, która to zasada, w ich ocenie, ma charakter zasady konstytucyjnej.

Skarga konstytucyjna, nie wchodząc w szczegóły, wymaga pewnej korekty w związku z deficytami argumentacyjnymi naruszenia art. 21 ust. 1 i art. 2 konstytucji. W tym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. Natomiast w pozostałym zakresie spełnia ona wymagania niezbędne do jej merytorycznego rozpoznania.

Ocena zarzutów skarżących nie jest całkowicie jednoznaczna. Istotnie, trzeba stwierdzić, że, po pierwsze, ustawodawca zwykły przyjmuje tożsamość skutków wywłaszczenia następującego na podstawie decyzji administracyjnej oraz umownego przeniesienia własności nieruchomości, czyli tego sposobu przeniesienia własności nieruchomości, który miał miejsce w przypadku skarżących. Istotnie, w świetle przeważającej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, z art. 21 ust. 2 konstytucji można wyprowadzić konstytucyjne prawo podmiotowe do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, na której nie zrealizowano zakładanego celu publicznego lub która stała się zbędna z punktu widzenia realizacji tego celu. Zaznaczamy w stanowisku, iż odmienny pogląd wyraził TK w postanowieniu z 26 maja 2015 w sprawie o sygn. akt SK 6/13, ale jest to pogląd w świetle ustabilizowanego orzecznictwa TK odosobniony.

W rezultacie niewątpliwie art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami ogranicza prawa majątkowe byłych właścicieli czy też ich spadkobierców, wyłączając w pewnych sytuacjach możliwość żądania zwrotu nieruchomości bądź też części nieruchomości, w wypadku niezrealizowania na niej zakładanego celu, dla którego została wywłaszczona. Terminem wywłaszczenia posługuję się w sposób uproszczony, bo zaznaczyłem na wstępie, że może chodzić też o przypadek sprzedaży nieruchomości w trybie ustawy o zagospodarowaniu terenów.

Następną kwestią do dyskusji jest to, czy to ograniczenie spełnia przesłanki konstytucyjne wynikające z art. 21, 64 i 31 ust. 3 konstytucji. Niewątpliwie formalna przesłanka zawarcia takiego ograniczenia prawa lub wolności w przepisie rangi ustawowej jest spełniona. Równie niewątpliwe jest to, że zostały spełnione, konstytucyjnie uzasadnione materialnie, czyli merytoryczne podstawy takiego ograniczenia. Tymi podstawami są konkurencyjne wartości lub zasady wymienione w art. 31 ust. 3. W tym przypadku jest oczywiste, że są tymi wartościami prawa i wolności innych osób. Czyli osób trze-

cich, które w dobrej wierze i niewadliwie, w zaufaniu do stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej, nabyły prawo własności – to nie jest nasz przypadek – lub prawo użytkowania wieczystego wywłaszczonej nieruchomości. Chodzi też o względy porządku publicznego, wymagające stabilizacji stosunków prawnych ukształtowanych niekiedy wiele dziesięcioleci wstecz, co również podkreśla i na co zwraca uwagę TK, między innymi w postanowieniu w sprawie o sygn. akt SK 6/13.

Wbrew ocenie skarżących wydaje się, że zastosowane rozwiązanie jest niezbędne, w tym znaczeniu, że zamierzone przez ustawodawcę cele, czyli ochrona interesów użytkowników wieczystych, którzy nabyli nieruchomość w dobrej wierze, nie mogą być osiągnięte przy użyciu środków mniej uciążliwych dla jednostki, czyli byłego właściciela lub jego następców prawnych. Skarżący wskazują, że możliwe byłoby przyznanie byłym właścicielom prawa do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku rozwiązania stosunku użytkowania wieczystego lub wygaśnięcia tego prawa z upływem okresu, na jaki zostało ustanowione. Jednak obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości wydawania warunkowych lub terminowych decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, np. z zastrzeżeniem zwrotu za kilkadziesiąt lat lub w razie spełnienia się zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim jest wcześniejsze wygaśnięcie stosunku użytkowania wieczystego.

Odnosząc się do kryterium proporcjonalności ograniczenia, należy wskazać, że ustawodawca, zgodnie z orzecznictwem TK dysponuje szerokim marginesem swobody uregulowania zasad zwrotu wywłaszczanych nieruchomości. Jest przy tym konstytucyjnie zobowiązany chronić ukształtowane stosunki prawne, w tym niewadliwie nabyte prawa osób trzecich, a także interes publiczny, który wymaga w pewnym momencie stabilizacji stosunków prawnych. Urzeczywistniając konstytucyjne gwarancje wywłaszczenia, ustawodawca powinien mieć na względzie, że im dłuższy czas upłynął od wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny, tym silniejsze uzasadnienie ma ochrona obecnego właściciela i stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu.

Przypominam, że w tym przypadku przeniesienie własności nastąpiło w latach 50., a w latach 80. nastąpiło ujawnienie użytkowania wieczystego ustanowionego na rzecz „Orbisu". Argumentem uzupełniającym, który może mieć znaczenie przy ocenie proporcjonalności wprowadzonego w art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami ograniczenia prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, jest dostępność dla byłych właścicieli lub ich następców prawnych instrumentów kompensacyjnych, na co wskazuje prokurator generalny w stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie, a pochodzącym z 15 lipca 2019 roku. Wedle którego to stanowiska niewykluczone jest, w przypadku oddalenia roszczenia o zwrot nieruchomości, dochodzenie przez poprzedniego właściciela lub jego następcę prawnego od Skarbu Państwa lub gminy, na zasadach ogólnych, czyli przed sądem powszechnym, naprawienia szkody. Podobne stanowisko zajął SN w wyroku z 10 sierpnia 2005 roku.

Wreszcie zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa również można obalić. Podobnie jak zarzut naruszenia zasady równości oraz zasady ochrony innych praw majątkowych, wskazując, że kwestionowany przepis art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przepisem przejściowym o charakterze intertemporalnym, a zatem odnosi się on do stanów faktycznych i prawnych ukształtowanych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym kryterium, jakie ustawodawca zastosował, czyli kryterium różnicujące sytuację prawną poszczególnych właścicieli, byłych właścicieli i ich spadkobierców, a więc kryterium momentu powstania użytkowania wieczystego i jego ujawnienia w księdze wieczystej – przypadającego, odpowiednio, przed i po wejście w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami – pozostaje w bezpośrednim związku z charakterem i celem tego przepisu przejściowego. Co więcej, rozwiązanie takie pozostaje w związku z *ratio* regulacji, którym była – jak już wskazywałem – stabilizacja stosunków prawnych ukształtowanych po wywłaszczeniu. Dobrym przykładem jest tutaj sprawa skarżących, w której przeniesienie własności na Skarb Państwa nastąpiło ponad 50 lat temu, zaś ustanowienie użytkowanie wieczystego oraz jego ujawnienie w księdze wieczystej ponad 20 lat temu.

Reasumując, mimo pewnych powstających na tym tle wątpliwości można, w mojej ocenie, bronić stanowiska, że art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej, jest zgodny z art. art. 21 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję bardzo panu mecenasowi za przedstawienie tego referatu. W moim przekonaniu jasne było przedstawienie argumentów za zgodnością art. 229 ustawy o gospodarce nieruchomościami z konstytucją, w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dochodzenia przez byłego właściciela lub jego spadkobiercę roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, która stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej.

Jeśli nie ma zgłoszeń do dyskusji lub pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (14) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. SK 63/19. Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Marcin Spyra:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem skargi konstytucyjnej w tej sprawie jest art. 394 § 1 ustawy– Kodeks postępowania cywilnego, który określa przypadki, w jakich od postanowienia przysługuje stronie zażalenie.

Stan faktyczny w tej sprawie był następujący. Spółka … z Tychów wniosła o ustanowienia pełnomocnika z urzędu do wniesienia skargi konstytucyjnej w zupełnie innej sprawie. Ten pełnomocnik sporządził opinię, zgodnie z którą brak jest podstaw merytorycznych do sporządzenia tej skargi. Wtedy spółka wniosła o wyznaczenie nowego pełnomocnika w tej sprawie. Ten wniosek został oddalony ze względu na brak podstaw merytorycznych. Sąd nie przewiduje takiego wniosku i takiego rozstrzygnięcia. Wtedy spółka wniosła o doręczenie uzasadnienia. Odmówiono doręczenia uzasadnienia ze względu na to, że na rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy wyznaczenia nowego pełnomocnika z urzędu nie przysługuje zażalenie.

Po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia w tym zakresie została sporządzona skarga konstytucyjna, w której skarżąca kwestionuje art. 394 § 1 k.p.c. na tej podstawie, że twierdzi, iż z art. 78 i art. 176 ust. 1 konstytucji wynika, że zasadą powinna być możliwość złożenia zażalenia, a tymczasem ten przepis jest skonstruowany w ten sposób, że pozytywnie wymienia przypadki, w których zażalenie jest dopuszczalne.

W stosunku do tak sformułowanej skargi, po pierwsze, należy złożyć jedno zażalenie o charakterze formalnym, czyli zakres w jakim strona wniosła skargę konstytucyjną jest zbyt szeroki w stosunku do rozstrzygnięcia, które zapadło w jej sprawie. Strona żąda kontroli konstytucyjnej całego przepisu, a tymczasem tego typu rozstrzygnięcie miałoby charakter abstrakcyjny. W jej sprawie sąd rozstrzygał o możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie odmowy w przedmiocie wyznaczenia nowego pełnomocnika z urzędu. Tylko w tym zakresie istnieje związek funkcjonalny między rozstrzygnięciem sądu a przepisem, który został wskazany w skardze. Wobec tego merytorycznie istnieje podstawa do badania tego przepisy tylko w tym zakresie, w którym nie przewiduje on możliwości złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie zmiany pełnomocnika z urzędu, po wykonaniu przez niego czynności zastępstwa procesowego.

Natomiast w pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o merytoryczną ocenę tej skargi, to należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, że prawo, co wynika z orzecznictwa TK, do odwołania od decyzji albo rozstrzygnięcia pierwszej instancji, nie jest nieograniczone. Musi ono mieścić się w procedurze. TK dał w swoich orzeczeniach wyraz temu, że istnienie procedury jest uzasadnionym ograniczeniem prawa do sądu. Odpowiednio można powiedzieć także, uzasadnionym ograniczeniem prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji, która uszczegóławia także prawo do sądu. To nie jest tak, że strona może złożyć jakikolwiek wniosek, którego rozstrzygnięcie będzie opóźniać postępowanie, bo mówimy tu o wnioskach formalnych, a nie o wnioskach dotyczących meritum sprawy, i następnie żądać, żeby zostało to rozpatrzone w dwóch instancjach i w ten sposób odwlekać postępowanie. W jakichś krańcowych przypadkach można sobie wyobrazić, że strona wniesie wniosek o dekapitację składu sądu. Trudno sobie wyobrazić, żeby tak absurdalny wniosek był poddany konstytucyjnemu prawu do rozpatrywania w dwóch instancjach.

Procedura określa, jakiego typu wnioski mogą być składane. Tylko w tym zakresie można mówić, że istnieje prawo do odwołania. Oczywiście, swoboda ustawodawcy w określaniu tego, jakie wnioski mogą być składane, nie jest nieograniczona. Musi spełniać wymogi pewnej sprawiedliwości proceduralnej, ale trzeba pamiętać o tym, że, po pierwsze, ocena tego, czy strona ma konstytucyjne prawo do domagania się nowego pełnomocnika była już w pewnym zakresie przedmiotem opinii wyrażonej przez TK, który stwierdził, że istnienie braku takiej możliwości nie narusza praw konstytucyjnych strony. Przede wszystkim istnieje możliwość wypowiedzenia pełnomocnictwa, a w zakresie, w którym odmowa sporządzenia skargi konstytucyjnej byłaby nieuzasadniona, istnieje możliwość zakwestionowania takiej opinii pełnomocnika z urzędu. Wtedy sąd ma obowiązek wyznaczyć nowego pełnomocnika, jeżeli taka opinia byłaby nierzetelna.

Wobec tego, że istnieją mechanizmy chroniące uzasadniony interes strony, gdyby działanie pełnomocnika z urzędu było nieprawidłowe, nie ma powodu, żeby procedura przewidywała możliwość domaganie się przez strony nowego pełnomocnika z urzędu, poza tymi rygorami proceduralnymi. W związku z tym należy przyjąć, że zaskarżony przepis jest zgodny z powołanym przez stronę art. 78, w związku z art. 176 ust. 1 konstytucji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Wniosek jest dwuczłonowy. Pierwszy jest zasadniczy, czyli zgodności przepisu z konstytucją, natomiast w pozostałym zakresie o umorzenie. Czy są pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Rozumiem, że nie głosujemy tych spraw oddzielnie, tylko razem przyjęcie całego stanowiska. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (16) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Przechodzimy do następnej sprawy o sygn. P 12/19. Proszę bardzo przedstawiciela BAS o zabranie głosu.

Ekspert z BAS Andrzej Herbet:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ta sprawa też jest interesująca i nie taka czarno-biała. Pytanie prawne o sygn. P 12/19 zadał SN, poddając kontroli TK zgodność art. 398^{15} § 1, zdanie drugie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie, w jakim nakazuje stosować odpowiednio art. 415, zdanie pierwsze tej ustawy, w wypadku, w którym Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę kasacyjną, uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu równorzędnemu sądowi. SN oczekuje stwierdzenia, czy przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 32 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1 i art. 78 konstytucji.

Już na wstępie przygotowana propozycja stanowiska zakłada w pierwszej kolejności wniosek o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W razie nieuwzględnienia tego wniosku, zawiera kolejny

wniosek o stwierdzenie, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1, w związku z art. 78 konstytucji.

Podstawowy zaskarżony przepis, czyli art. 398^{15} § 1, brzmi następująco: „Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu. Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu". Kluczowe jest zdanie drugie: „Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przepis art. 415 stosuje się odpowiednio".

Z kolei art. 415 k.p.c., do którego zaskarżony przepis odsyła stanowi: „Uchylając lub zmieniając wyrok, sąd na wniosek skarżącego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie orzeka o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia lub o przywróceniu stanu poprzedniego. Nie wyłącza to możliwości dochodzenia w osobnym procesie, także od Skarbu Państwa, naprawienia szkody poniesionej wskutek wydania lub wykonania wyroku".

Czyli meritum sprawy dotyczy tzw. wniosku restytucyjnego, czyli wniosku o zwrot świadczenia spełnionego na podstawie uchylonego wyroku, w przypadku, w którym SN rozstrzyga skargę o wznowienie postępowania albo skargę kasacyjną wniesioną skutecznie na prawomocny wyrok sądu drugiej instancji.

Może pominę szczegółową analizę stanu faktycznego, który zasadzał się na procesie o zapłatę odszkodowania z tytułu bezprawnych decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości z roku 1978. Powodowie wystąpili z takim roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa. Sąd Okręgowy w Poznaniu w 2015 roku zasądził dla nich roszczenie w części. Obie strony wniosły apelacje. Sąd apelacyjny zmienił wyrok jedynie w części dotyczącej kosztów, a następnie SN uchylił zaskarżony wyrok w części oddalającej apelację Skarbu Państwa. W wyniku czego, orzekający ponownie w sprawie Sąd Apelacyjny w Poznaniu zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 2015 roku. Oddalił w całości powództwa powodów i na wniosek restytucyjny zgłoszony przez Skarb Państwa, zastępującą go Prokuratorię Generalną, zasądził na rzecz Skarbu Państwa, tytułem zwrotu spełnionych świadczeń, odpowiednie kwoty. Skargę kasacyjną od tego wyroku wywiedli powodowie. W trakcie rozpatrywania tej skargi kasacyjnej SN zadał rozpatrywane pytanie prawne.

Jeżeli chodzi o analizę formalnoprawną, to dopuszczalność rozpoznania zadanego pytania prawnego budzi pewne wątpliwości, które można skompilować do trzech fundamentalnych zarzutów. Po pierwsze, niezależnie od umiejscowienia zaskarżonego przepisu art. 398^{15} w przepisach dotyczących skargi kasacyjnej, nie ulega wątpliwości, że adresatem upoważnienia do odpowiedniego stosowania art. 415 k.p.c., jakie wynika z tego przepisu, jest sąd pierwszej lub drugiej instancji, któremu Sąd Najwyższy, uwzględniający skargę kasacyjną, przekazuje sprawę do ponownego rozstrzygnięcia. A zatem SN, który w naszym przypadku jest sądem pytającym, nie będzie w istocie stosował tego przepisu. Po drugie, biorąc pod uwagę zakres zarzutów sformułowanych przez skarżących w postępowaniu, na tle którego wystąpiono z pytaniem prawnym, oraz jego dotychczasowy przebieg, należy wskazać, że Sąd Najwyższy w składzie zadającym pytanie prawne nie stanie przed koniecznością zastosowania po raz kolejny art. 398^{15} § 1, zdanie drugie, ale ocenia konsekwencje zastosowania tego przepisu, w wyniku uwzględnienia pierwszej wywiedzionej w sprawie skargi kasacyjnej. Po trzecie, sąd pytający adresuje większość podnoszonych zastrzeżeń nie bezpośrednio do art. 398^{15} § 1, zdania drugiego k.p.c., wskazanego jako wyłączny przedmiot kontroli, ale do art. 415 k.p.c. W związku z tym można uznać za wątpliwe, czy od orzeczenia Trybunału istotnie zależy rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, czy też mamy w tym wypadku do czynienia w gruncie rzeczy z próbą abstrakcyjnej kontroli art. 415 k.p.c.

Odrębną kwestią jest to, czy SN spełnił – w mojej ocenie nie spełnił – wynikające z art. 52 ust. 2 ustawy o TK wymóg wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie zawisłej sprawy.

W związku z tym Sejm poddaje w pierwszej kolejności pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego wniosek o umorzenie postępowania. Analogiczny wniosek formułuje również prokurator generalny. Gdyby TK tego wniosku nie uwzględnił i podjął się meryto-

rycznej oceny zakwestionowanego przepisu, to pojawiają się wątpliwości – przynajmniej w mojej ocenie – przemawiające za stwierdzeniem niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

W orzecznictwie przeważa stanowisko, jeżeli chodzi o naturę tzw. wniosku restytucyjnego, czyli wniosku, który zgłasza podmiot wnoszący skargę kasacyjną lub skargę o wznowienie postępowania, że ma on charakter wyłącznie procesowy i normuje jedynie uproszczony tryb postępowania w sprawie o zwrot świadczenia lub przywrócenie stanu poprzedniego, zaistniałego na podstawie prawomocnego wyroku. Natomiast sama instytucja restytucji ma charakter mieszany, bo jeżeli chodzi o podstawy i zasady zwrotu świadczenia spełnionego przez zobowiązanego na podstawie prawomocnego wyroku, to stosuje się przepisy prawa cywilnego materialnego. Taką podstawą są przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, a ściśle rzecz biorąc, o nienależnym świadczeniu. To jest pogląd powszechnie przyjmowany dziś w nauce prawa procesowego i w orzecznictwie.

Wniosek restytucyjny jest równoważny powództwu o zwrot nienależnego świadczenia, w rozumieniu art. 410 k.c. Powód, który spełnił takie świadczenie na podstawie prawomocnego wyroku ma do wyboru, albo może złożyć wniosek restytucyjny w skardze kasacyjnej czy skardze o wznowienie, albo może wytoczyć odrębny pozew na podstawie art. 410 k.c. Z tym nie korespondują drogi dochodzenia roszczeń przez zobowiązanego, dlatego że podmiot, który wybiera drogę wniosku restytucyjnego może liczyć na szereg uproszczeń. Przede wszystkim taki wniosek restytucyjny może zostać zgłoszony w formie pisma procesowego, a nawet ustnie do protokołu. Nie musi on spełnić wymagań adresowanych do pozwu, a co ważne, nie podlega opłacie sądowej.

Najważniejsze w kontekście zarzutów stawianych przez SN jest to, że w przypadku, w którym rozstrzygnięcie o wniosku restytucyjnym należy do tego sądu, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez SN (sądem tym jest sąd drugiej instancji) to podmiotowi, wobec którego został orzeczony przez ten sąd obowiązek zwrotu spełnionego świadczenia, nie przysługuje prawo do wytoczenia zwykłego środka zaskarżenia. Jeżeli tym sądem jest sąd drugiej instancji, to nie przysługuje w tym przypadku apelacja od orzeczenia wydanego w wyniku wniosku restytucyjnego, a jedynie nadzwyczajny środek zaskarżenia, np. skarga kasacyjna. Oczywiście, o ile w tym konkretnym przypadku zachodzą podstawy do wniesienia tej skargi.

W związku z powyższym pewna niespójność pomiędzy procesowymi konsekwencjami uruchomienia wniosku restytucyjnego a jednolitą materialnoprawną naturą roszczenia restytucyjnego może istotnie prowadzić do wniosku, jaki formułuje SN, że art. 398^{15} § 1, zdanie 2, k.p.c., w zakresie wskazanym na wstępie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 176 ust. 1, w zw. z art. 78 konstytucji

Przewodniczący poseł Piotr Zientarski (KO):

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos lub zadać pytanie? Nie słyszę. Jeżeli nie ma uwag, to przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Pozostała nam w porządku jeszcze jedna sprawa, P 8/19, ale na wniosek pana posła sprawozdawcy prezydium uznało, że sprawa jest na tyle skomplikowana, że należy ją przełożyć na następne posiedzenie. Taka jest jednogłośna propozycja prezydium.

Dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.